Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GIOVANNI PITRUZZELLA
prednesené 11. júla 2019[1]

Spojené veci C-381/18 a C-382/18

G.S. (C-381/18)
V.G. (C-382/18)
proti
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad van State (Štátna rada, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo – Prisťahovalecká politika – Právo na zlúčenie rodiny – Požiadavky na uplatnenie práva na zlúčenie rodiny – Odobratie povolenia na pobyt rodinnému príslušníkovi alebo odmietnutie obnoviť takéto povolenie z dôvodov verejného poriadku – Pojem ‚dôvody verejného poriadku'"

1. Hoci smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny[2] môže členským štátom ukladať určité pozitívne povinnosti, ktorým zodpovedajú jasne definované subjektívne práva[3], zároveň týmto štátom umožňuje v určitých prípadoch odmietnuť zlúčenie rodiny. Vzniká tak otázka, s akými obmedzeniami sa má vykonávať ich miera voľnej úvahy. V týchto dvoch spojených veciach sa od Súdneho dvora žiada, aby určil, či pri prijímaní rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o vstup na územie Únie, rozhodnutia o odobratí povolenia na pobyt alebo odmietnutí obnoviť toto povolenie z dôvodov vyplývajúcich z verejného poriadku musia vnútroštátne orgány vychádzať z individuálneho správania štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je členom rodiny iného štátneho príslušníka tretej krajiny nachádzajúceho sa legálne na území Únie, a či takéto správanie musí nevyhnutne predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.

I. Právny rámec

A. Smernica 2003/86

2. Článok 3 ods. 3 smernice 2003/86 stanovuje, že „táto smernica sa nevzťahuje na rodinných príslušníkov občanov únie".

3. Článok 6 ods. 1 a 2 tejto smernice znie takto:

„1. Členské štáty môžu zamietnuť žiadosť o vstup a pobyt rodinných príslušníkov z dôvodov verejného poriadku, bezpečnosti štátu a verejného zdravia.

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 Ú. v. EÚ L 251, 2003, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224.

3 Pozri rozsudok z 9. júla 2015, K a A (C-153/14, EU:C:2015:453, bod 46 a citovaná judikatúra).

2. Členské štáty môžu odobrať alebo odmietnuť obnoviť povolenie na pobyt rodinných príslušníkov z dôvodov verejného poriadku, bezpečnosti štátu a verejného zdravia.

Pri prijímaní príslušného rozhodnutia vezmú členské štáty do úvahy okrem článku 17 závažnosť alebo druh trestného činu proti verejnému poriadku alebo bezpečnosti štátu, ktorý spáchal rodinný príslušník, alebo hrozby pochádzajúce od takejto osoby."

4. Článok 17 uvedenej smernice uvádza, že „členské štáty náležito zohľadnia charakter a pevnosť rodinných vzťahov osoby a trvanie jej pobytu v členskom štáte a existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou jej pôvodu, keď zamietnu žiadosť, odoberú alebo odmietnu obnoviť povolenie na pobyt, alebo rozhodnú nariadiť odsun garanta alebo jeho rodinných príslušníkov".

B. Hodnotiaci rámec holandského práva

5. Hodnotiaci rámec vnútroštátneho práva, ktorý používajú holandské orgány pri rozhodovaní o žiadosti o vstupe a pobyte štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa chce pripojiť k rodinnému príslušníkovi nachádzajúcemu sa už na území Únie, vychádza zo znenia § 3.77 Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (vyhláška z 23. novembra 2000, ktorou sa vykonáva zákon o cudzincoch z roku 2000, ďalej len „Vb 2000")[4] v spojení s § 16 ods. 1 písm. d) Vreemdelingenwet z roku 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000, ďalej len „Vw 2000") z 23. novembra 2000[5]. Takúto žiadosť možno zamietnuť z dôvodu rizika pre verejný poriadok, ak je uvedený štátny príslušník odsúdený za zločin alebo prečin na trest povinnej práce alebo pevne stanovenú pokutu. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-382/18 vyplýva, že pravidlo, podľa ktorého žiadosť nemožno zamietnuť, ak uplynulo päť rokov od dátumu spáchania posledného zločinu alebo prečinu, sa nevzťahuje na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý bol opakovane súdne trestaný.

6. Hodnotiaci rámec vnútroštátneho práva, ktorý používajú holandské orgány pri rozhodovaní o tom, či odoberú alebo odmietnu obnoviť povolenie na pobyt rodinného príslušníka v zmysle smernice 2003/86, vychádza zo znenia § 3.86 Vb 2000 v spojení s § 19 Vw 2000. Podľa tohto hodnotiaceho rámca povolenie na pobyt na účely zlúčenia rodiny možno odobrať alebo odmietnuť obnoviť v prípade rizika pre verejný poriadok, ak je trest uložený štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa chce pripojiť k rodinnému príslušníkovi nachádzajúcemu sa na území Únie, dostatočne vysoký vzhľadom na dĺžku trvania jeho legálneho pobytu v Holandsku. Tento vzťah medzi dĺžkou trvania trestu a dĺžkou pobytu sa nazýva „pohyblivá stupnica".[6]

II. Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

A. Vec C-381/18

7. G.S. je indický štátny príslušník, ktorý má od roku 2009 riadne povolenie na pobyt v Holandsku na dobu určitú z dôvodov zlúčenia rodiny. Toto povolenie bolo 9. marca 2010 obnovené do 28. augusta 2014. V roku 2012 bol G. S. vo Švajčiarsku odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní štyri roky a tri mesiace za účasť na obchodovaní s omamnými látkami, za činy spáchané do septembra 2010.

4 Stb. 2000, 497.

5 Stb. 2000, 495.

6 Viac podrobností o tejto pohyblivej stupnici je v bode 61 nižšie.

8. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko, ďalej len „štátny tajomník“) rozhodnutím z 24. septembra 2015 odobral povolenie na prechodný pobyt, zamietol žiadosť o obnovenie tohto povolenia a uložil G. S. zákaz vstupu. Dňa 21. októbra 2016 štátny tajomník zamietol sťažnosť proti rozhodnutiu o odňatí povolenia na prechodný pobyt a proti odmietnutiu obnoviť toto povolenie ako nedôvodnú. Okrem toho usúdil, že sťažnosť podaná G. S. proti zákazu vstupu, ktorý mu bol uložený, je nedôvodná. Štátny tajomník tak vyhlásil G. S. za nežiaducu osobu.

9. Dňa 3. februára 2017 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (súd v Haagu, zasadajúci v Amsterdame, Holandsko) rozhodol, že na rozdiel od toho, čo tvrdil G. S., pričom sa odvolával najmä na rozsudky Zh. a O.[7] a T.[8], štátny tajomník nebol povinný odôvodniť svoje rozhodnutie o odobratí povolenia na pobyt ani svoje odmietnutie obnoviť toto povolenie z dôvodu verejného poriadku vzhľadom na to, že správanie G. S. predstavovalo skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Prvostupňový súd tak rozhodol, že štátny tajomník splnil povinnosť odôvodnenia stanovenú v článku 6 smernice 2003/86 tým, že sa odvolal na odsúdenie G. S. vo Švajčiarsku a na skutočnosť, že spáchaný trestný čin bol považovaný za obzvlášť závažný z dôvodu jeho vplyvu na holandskú spoločnosť. Tento súd tiež rozhodol, že požiadavky článku 17 tejto smernice boli splnené.

10. Spor pred vnútroštátnym súdom sa týka otázky, či odobratie povolenia na pobyt člena rodiny štátneho príslušníka tretej krajiny nachádzajúceho sa na území Únie alebo odmietnutie obnoviť toto povolenie, pokiaľ je založené na odvolaní sa na dôvody verejného poriadku, musí byť na základe článku 6 ods. 2 smernice 2003/86 odôvodnené individuálnym správaním dotknutého člena rodiny, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. V tejto súvislosti vnútroštátny súd vyvodzuje z rozsudkov Zh. a O.[9] a T.[10], že Súdny dvor vyžaduje posúdenie na individuálnom základe a obmedzuje mieru voľnej úvahy členských štátov, pokiaľ má budúce rozhodnutie predstavovať výnimku stanovenú v práve Únie. Odobratie povolenia na pobyt získaného na účely zlúčenia rodiny alebo odmietnutie obnoviť toto povolenie by sa však mohlo vykladať ako rozhodnutie odchyľujúce sa od základného pravidla, ktoré sa usiluje o zlúčenie rodiny. Keďže cieľom smernice 2003/86 je podporovať zlúčenie rodiny, samotné odvolanie sa na verejný poriadok nemôže postačovať na odôvodnenie rozhodnutia o odobratí povolenia na pobyt alebo odmietnutí obnoviť toto povolenie vydané na základe zlúčenia rodiny. Z judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že Súdny dvor v každom prípade vyžaduje,[11] aby orgány vychádzali z individuálneho správania jednotlivca, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.

11. Vnútroštátny súd však poznamenáva, že sa zdá, že pohyblivá stupnica, z ktorej vychádzajú holandské orgány pri prijímaní rozhodnutia, zabezpečuje dostatočné zváženie príslušných záujmov v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“), ktorú predstavujú najmä rozsudky Boultif v. Francúzsko a Üner v. Holandsko[12]. Podľa vnútroštátneho súdu z rozsudku Parlament/Rada[13] vyplýva, že Súdny dvor sa uspokojil s takýmto zvážením, pretože rozhodol, že voľná úvaha členských štátov v rámci plnenia povinností, ktoré im vyplývajú zo smernice 2003/86, sa nelíši od voľnej úvahy, ktorú im priznáva judikatúra ESĽP v súvislosti s článkom 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaným 4. novembra 1950 v Ríme (ďalej len „EDĽP“).

7 Rozsudok z 11. júna 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

8 Rozsudok z 24. júna 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

9 Rozsudok z 11. júna 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

10 Rozsudok z 24. júna 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

11 Vnútroštátny súd sa tu odvoláva najmä na rozsudky z 24. júna 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, bod 79) a z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 65).

12 V príslušnom poradí rozsudky ESĽP, 2. augusta 2001 (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300) a 18. októbra 2006 (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), ďalej len „rozsudok Boultif“ a „rozsudok Üner“.

13 Rozsudok z 27. júna 2006 (C-540/03, EU:C:2006:429).

12. Za týchto podmienok Raad van State (Štátna rada, Holandsko) rozhodla prerušiť konanie a rozhodnutím, doručeným kancelárii Súdneho dvora 11. júna 2018, podala na Súdny dvor návrh na začatie konania o týchto prejudiciálnych otázkach:

„1. Má sa článok 6 ods. 2 smernice [2003/86] vykladať v tom zmysle, že pri odňatí alebo odmietnutí obnoviť povolenie na pobyt rodinného príslušníka z dôvodov verejného poriadku musí byť uvedený dôvod, že osobné správanie daného rodinného príslušníka predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu pre jeden zo základných záujmov spoločnosti?

2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku: Aké požiadavky odôvodnenia sa podľa článku 6 ods. 2 smernice [2003/86] vzťahujú na odňatie alebo odmietnutie obnoviť povolenie na pobyt rodinného príslušníka z dôvodov verejného poriadku?

Má sa článok 6 ods. 2 smernice [2003/86] vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej praxi, podľa ktorej z dôvodov verejného poriadku možno odňať alebo odmietnuť obnoviť povolenie na pobyt rodinného príslušníka, ak trest alebo ochranné opatrenie, ktoré bolo dotknutému rodinnému príslušníkovi uložené, je dostatočne vysoké vzhľadom na dĺžku legálneho pobytu v Holandsku…, pričom podľa kritérií vyplývajúcich z rozsudkov ESĽP [Boultif a Üner] sa vykoná zváženie záujmu dotknutého rodinného príslušníka na výkone práva na zlúčenie rodiny v Holandsku na jednej strane a záujmu holandského štátu na ochrane verejného poriadku na druhej strane?“

B. Vec C-382/18

13. V. G. je arménsky štátny príslušník, ktorý sa sčasti pravidelne zdržiaval v Holandsku od roku 1999 do roku 2011. V roku 2011 bol odovzdaný arménskym orgánom v súvislosti s drogovou trestnou činnosťou. Manželka V.G., ktorá má holandskú štátnu príslušnosť a bydlisko v Holandsku, predložila 28. júla 2016 štátnemu tajomníkovi žiadosť o vstup a povolenie na prechodný pobyt na účely zlúčenia rodiny v zmysle článku 6 ods. 1 smernice 2003/86.

14. Štátny tajomník po tom, čo vykonal rámcové posúdenie podľa vnútroštátneho práva, rozhodnutím z 19. septembra 2016 zamietol udelenie požadovaného povolenia z dôvodov verejného poriadku. Vychádzal najmä zo skutočnosti, že V. G. boli v rokoch 2000, 2008 a 2009 uložené viaceré pokuty a v roku 2010 trest povinnej práce. Prístup, podľa ktorého nemožno zamietnuť žiadosť o zlúčenie rodiny, ak uplynulo päť rokov od dátumu spáchania posledného zločinu alebo prečinu sa na V. G. nevzťahuje vzhľadom na to, že bol opakovane súdne trestaný. Štátny tajomník po zvážení rôznych dotknutých záujmov, pričom zohľadnil druh spáchaných trestných činov, charakter a pevnosť rodinných vzťahov, trvanie pobytu a existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb V. G. s jeho krajinou pôvodu, dospel k názoru, že V.G. predstavuje riziko pre verejný poriadok.

15. Po tom, čo štátny tajomník zamietol sťažnosť V. G. proti tomuto rozhodnutiu, tento posledný menovaný podal žalobu na Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (súd v Haagu, zasadajúci v Amsterdame), ktorý rozsudkom z 23. júna 2017 vyhlásil túto žalobu za nedôvodnú. Prvostupňový súd neuznal argument V. G., podľa ktorého judikatúra Súdneho dvora vyžaduje overiť, či individuálne správanie dotknutého cudzinca predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti vždy, keď je individuálne rozhodnutie o odopretí vstupu odôvodnené verejným poriadkom. Prvostupňový súd predovšetkým rozhodol, že toto nebol zmysel rozsudku Fahimian [14]. Ďalej poukázal na to, že článok 6 smernice 2003/86 rozlišuje

14 Rozsudok zo 4. apríla 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

medzi zamietnutím žiadosti o vstup a pobyt (článok 6 ods. 1 tejto smernice) a odobratím povolenia na pobyt alebo odmietnutím obnoviť toto povolenie (článok 6 ods. 2 uvedenej smernice), ktoré jediné vyžaduje zohľadniť závažnosť alebo povahu trestného činu proti verejnému poriadku alebo riziká, ktorú môže predstavovať cudzinec nachádzajúci sa už na území Únie.

16. V. G. podal proti tomuto rozsudku odvolanie na vnútroštátny súd, ktorý predložil tento návrh na začatie prejudiciálneho konania. Vnútroštátny súd má v prvom rade pochybnosti o právomoci Súdneho dvora rozhodnúť o jeho otázkach, keďže smernica 2003/86 sa podľa toho, čo stanovuje jej článok 3, nevzťahuje na rodinných príslušníkov občanov Únie, ale zámer vnútroštátneho zákonodarcu uplatniť ju na situácie, keď je garant holandským občanom, ktorý nevyužil svoje právo na voľný pohyb, je jasný a bezpodmienečný. Hoci zastáva názor, že právomoc Súdneho dvora podať výklad článku 6 smernice 2003/86 v rámci veci C-382/18 by mu umožnila zaistiť jednotný výklad tohto ustanovenia podobný rovnakému zaobchádzaniu v situáciách upravených posledným uvedeným ustanovením, pochybnosti vnútroštátneho súdu vyplývajú z rozsudku Nolan [15], v zmysle ktorého Súdny dvor rozhodol, že Únia nemá záujem zabezpečiť takýto jednotný výklad aktu v situáciách, ktoré boli samotným normotvorcom Únie výslovne vylúčené z pôsobnosti tohto aktu.

17. Za predpokladu, že Súdny dvor vyhlási, že má právomoc, vnútroštátny súd sa ďalej pýta, či odmietnutie udeliť povolenie na vstup a pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny z titulu zlúčenia rodiny uznaného smernicou 2003/86, pokiaľ je uvedené odmietnutie založené na odvolaní sa na dôvody verejného poriadku, musí byť na základe článku 6 ods. 1 smernice 2003/86 odôvodnené individuálnym správaním dotknutého člena rodiny žiadajúceho o vstup na územie Únie, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. V tejto súvislosti vnútroštátny súd súhlasí s analýzou, ktorú pred týmto súdom rozvinul štátny tajomník, že je potrebné vychádzať z rozsudkov Koushkaki [16] a Fahimian [17] na to, aby bolo možné dospieť k záveru, že existuje široká miera voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov. Tieto orgány by mali vykonávať rovnaké komplexné posúdenie, ako je to, ktoré sa uvádza v rozsudku Koushkaki [18], s cieľom rozhodnúť, či žiadosť o vstup a pobyt rodinného príslušníka môže byť zamietnutá z dôvodov verejného poriadku. Podľa vnútroštátneho súdu je rozdiel medzi rozhodnutiami prijatými na základe článku 6 ods. 1 smernice 2003/86 vo vzťahu k osobám, ktoré sa ešte nenachádzajú na území Únie, a rozhodnutiami prijatými na základe článku 6 ods. 2 tejto istej smernice vo vzťahu k osobám, ktorých pobyt v Únii už bol povolený. Keďže v prípade posledných uvedených rozhodnutí ide o ukončenie už existujúceho rodinného života, malo by sa vykonať podrobnejšie posúdenie týkajúce sa povahy alebo závažnosti trestných činov spáchaných proti verejnému poriadku. Situácia V. G. však spadá do pôsobnosti článku 6 ods. 1 smernice 2003/86. Vnútroštátny súd poznamenáva, že sa zdá, že vnútroštátny hodnotiaci rámec, z ktorého vychádzajú holandské orgány pri prijímaní rozhodnutia, bez toho, aby vyžadoval od vnútroštátnych orgánov odôvodniť zamietavé rozhodnutie individuálnym správaním žiadateľa, ktoré predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti, zabezpečuje dostatočné zváženie príslušných záujmov v zmysle judikatúry ESĽP, ktorú predstavujú najmä rozsudky Boultif a Üner. Štátny tajomník tak riadne zohľadnil odsúdenia V.G. počas jeho predchádzajúceho pobytu v Holandsku a zvážil na jednej strane jeho záujem a záujem člena jeho rodiny nachádzajúceho sa na území Únie viesť v Holandsku rodinný život a na druhej strane záujem Holandska na ochrane svojho verejného poriadku.

15 Rozsudok z 18. októbra 2012 (C-583/10, EU:C:2012:638).

16 Rozsudok z 19. decembra 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

17 Rozsudok zo 4. apríla 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

18 Rozsudok z 19. decembra 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

18. Vnútroštátny súd má však pochybnosti o správnosti takéhoto stanoviska vzhľadom na inú judikatúru, ktorú predstavujú rozsudky Zh. a O.[19], T.[20] a N.[21], z ktorých vyplýva, že zamietavé rozhodnutie založené na odvolaní sa na dôvody verejného poriadku *v každom prípade* vyžaduje, aby bolo odôvodnené individuálnym správaním dotknutého člena rodiny, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Rozhodnutie odchyľujúce sa od základného práva na zlúčenie rodiny by malo za týchto okolností obsahovať rozšírené odôvodnenie.[22]

19. Za týchto podmienok Raad van State (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a rozhodnutím, doručeným kancelárii Súdneho dvora 11. júna 2018, podala na Súdny dvor návrh na začatie konania o týchto prejudiciálnych otázkach:

„1. Má Súdny dvor s ohľadom na článok 3 ods. 3 smernice [2003/86] a na rozsudok z 18. októbra 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), právomoc odpovedať na prejudiciálne otázky holandského súdu týkajúce sa výkladu ustanovení tejto smernice v právnom spore o žiadosti o vstup a pobyt rodinného príslušníka garanta, ktorý má holandskú štátnu príslušnosť, keď v holandskom právnom poriadku bola táto smernica vyhlásená za priamo a nepodmienene uplatniteľnú na takýchto rodinných príslušníkov?

2. Má sa článok 6 ods. 1 smernice [2003/86] vykladať v tom zmysle, že pri zamietnutí žiadosti o vstup a pobyt rodinného príslušníka z dôvodov verejného poriadku sa musí uviesť dôvod, že osobné správanie dotknutého rodinného príslušníka predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu pre jeden zo základných záujmov spoločnosti?

3. V prípade zápornej odpovede na druhú otázku: Aké požiadavky na odôvodnenie sa podľa článku 6 ods. 1 smernice [2003/86] vzťahujú na zamietnutie žiadosti o vstup a pobyt rodinného príslušníka z dôvodov verejného poriadku?

Má sa článok 6 ods. 1 smernice 2003/86/ES vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej praxi, podľa ktorej žiadosť o vstup a pobyt rodinného príslušníka možno zamietnuť z dôvodov verejného poriadku pre odsúdenie počas skoršieho pobytu v dotknutom členskom štáte, pričom podľa kritérií vyplývajúcich z rozsudkov ESĽP [Boultif a Üner] sa vykoná zváženie záujmu dotknutého rodinného príslušníka a dotknutého garanta na výkone práva na zlúčenie rodiny v Holandsku na jednej strane a záujmu holandského štátu na ochrane verejného poriadku na druhej strane?“

III. Konanie na Súdnom dvore

20. Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 3. júla 2018 boli veci C-381/18 a C-382/18 spojené na účely písomnej a ústnej časti konania, ako aj vyhlásenia rozsudku.

21. Písomné pripomienky predložili G. S., V. G., holandská, nemecká a poľská vláda, ako aj Európska komisia.

22. Na pojednávaní, ktoré sa konalo pred Súdnym dvorom 2. mája 2019, boli vypočutí G. S., V. G., holandská a nemecká vláda, ako aj Komisia.

19 Rozsudok z 11. júna 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

20 Rozsudok z 24. júna 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

21 Rozsudok z 15. februára 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

22 Vnútroštátny súd sa tiež odvoláva na rozsudok zo 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

IV. Analýza

A. O prvej otázke vo veci C-382/18

23. Otázku, či má Súdny dvor právomoc podať výklad smernice 2003/86 v situáciách, o aké ide vo veci C-382/18, týkajúcej sa garanta, holandského štátneho príslušníka, ktorý nevyužil svoje právo na voľný pohyb a člena jeho rodiny, štátneho príslušníka tretej krajiny, hoci zo znenia článku 2 písm. c) v spojení s článkom 3 uvedenej smernice vyplýva, že táto smernica sa nevzťahuje na rodinných príslušníkov občanov Únie,[23] možno ľahko vyriešiť odkazom na rozsudok C a A[24] ktorý je výsledkom konania pred Súdnym dvorom na návrh toho istého vnútroštátneho súdu, ktorý predložil prejednávané návrhy na začatie prejudiciálneho konania. Navyše tento vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že dôvody týkajúce sa otázky právomoci Súdneho dvora sú z veľkej časti zhodné s dôvodmi uvedenými v jeho návrhu vo veci C a A[25].

24. Z bodov 28 až 44 rozsudku C a A[26] vyplýva, že hoci normotvorca Únie výslovne vylúčil uplatnenie smernice 2003/86 na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie, ktorý nevyužil svoje právo na voľný pohyb, Súdny dvor má právomoc rozhodovať o návrhu na začatie prejudiciálneho konania v situáciách, v ktorých, i keď skutkový stav vo veciach samých nespadá priamo do pôsobnosti tohto práva, sú ustanovenia uvedeného práva na základe vnútroštátneho práva uplatniteľné z dôvodu priameho a bezpodmienečného odkazu stanoveného týmto právom na ich obsah. V takomto prípade totiž existuje jasný záujem Únie vyhnúť sa budúcim výkladovým rozdielom a zabezpečiť jednotný výklad príslušných ustanovení práva Únie. Súdny dvor rozhodol, že takýto záujem nemožno meniť „podľa toho, či pôsobnosť relevantného ustanovenia bola vymedzená na základe pozitívnej definície alebo ustanovením niektorých prípadov vylúčenia, keďže tieto dva legislatívne postupy môžu byť použité bez rozdielu“[27].

25. Je nesporné, že vnútroštátny zákonodarca mal v úmysle podriadiť dodržaniu požiadaviek smernice 2003/86 situácie zlúčenia rodiny, v ktorých je garant holandským občanom, ktorý nevyužil svoje právo na voľný pohyb a chce, aby sa k nemu na vnútroštátnom území pripojil člen jeho rodiny, štátny príslušník tretej krajiny. Preto s prihliadnutím na poznatky vyvodené z rozsudku C a A[28] má Súdny dvor na základe článku 267 ZFEÚ právomoc podať výklad článku 6 ods. 1 smernice 2003/86 v situácii, o akú ide vo veci samej, v ktorej má vnútroštátny súd rozhodnúť o zamietnutí žiadosti o vstup a pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie, ktorý nevyužil svoje právo na voľný pohyb, pokiaľ bolo toto ustanovenie vyhlásené za priamo a bezpodmienečne uplatniteľné na takéto situácie na základe vnútroštátneho práva.

B. O ďalších prejudiciálnych otázkach

26. Navrhujem zaoberať sa otázkami uvedenými vo veciach C-381/18 a C-382/18 spoločne z dôvodu ich spoločnej tematiky týkajúcej sa určenia miery voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov, pokiaľ sa odvolávajú na dôvody vyplývajúce z verejného poriadku buď na účely zamietnutia vstupu štátneho príslušníka tretej krajiny na územie členského štátu, ktorý je členom rodiny iného štátneho príslušníka tretej krajiny patriaceho do pôsobnosti smernice 2003/86 (vec C-382/18), alebo na účely odmietnutia obnoviť povolenie na pobyt tohto člena rodiny, alebo mu takéto povolenie odobrať (vec C-381/18).

23 Pozri rozsudok z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291, bod 27).

24 Rozsudok zo 7. novembra 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

25 Rozsudok zo 7. novembra 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

26 Rozsudok zo 7. novembra 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

27 Rozsudok zo 7. novembra 2018, C a A (C-257/17, EU:C:2018:876, bod 39).

28 Rozsudok zo 7. novembra 2018, C a A (C-257/17, EU:C:2018:876).

27. Navyše z môjho chápania druhej otázky vo veci C-381/18 a z tretej otázky vo veci C-382/18 vyplýva, že sa netýkajú povinnosti odôvodnenia ako takej, ale skôr od Súdneho dvora žiadajú, aby určil kritériá, ktorými sa musí riadiť posudzovanie vnútroštátnych orgánov pri prijímaní rozhodnutí o odmietnutí vstupu, odmietnutí obnoviť povolenie na pobyt alebo o odobratí tohto povolenia z dôvodov verejného poriadku.

28. Predtým ako v judikatúre Súdneho dvora preskúmam požiadavku skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby pre jeden zo základných záujmov spoločnosti v prípade odsúdenia v trestnom konaní, začnem moju analýzu doslovným, historickým a teleologickým výkladom smernice 2003/86. Následne sa budem venovať možným obmedzeniam miery voľnej úvahy vnútroštátnych orgánov, ktoré existujú mimo požiadavky takejto hrozby, a vyvodím potrebné závery pre tieto dve prejednávané veci.

1. Doslovný, historický a teleologický výklad smernice 2003/86

29. Smernica 2003/86 zakotvuje právo na zlúčenie rodiny pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa už určitý čas oprávnene zdržiavajú na území Únie. Jej právnym základom je článok 63 ods. 3 písm. a) ES, ktorý stanovil prijatie „opatrení týkajúcich sa prisťahovaleckej politiky“, najmä v oblasti „podmien[ok] vstupu a pobytu, ako aj nor[iem] týkajúc[ich] sa udeľovania dlhodobých víz a povolení na dlhodobý pobyt členskými štátmi vrátane tých, ktoré sú udeľované na účely zlúčenia rodiny“.

30. Odôvodnenie 2 smernice 2003/86 pripomína, že „je potrebné prijať opatrenia týkajúce sa zlúčenia rodiny v súlade s povinnosťou chrániť rodinu a rešpektovať rodinný život, ktorá je zakotvená v mnohých nástrojoch medzinárodného práva“. Toto odôvodnenie výslovne odkazuje najmä na článok 8 EDĽP, z hľadiska ktorého sa má táto smernica vykladať, ako aj z hľadiska Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).[29] Uvedená smernica tiež pripomína, že zlúčenie rodiny je „nevyhnutný spôsob na umožnenie rodinného života“ a „pomáha vytvárať sociálno-kultúrnu stabilitu, ktorá uľahčuje integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín v členskom štáte“[30]. Zlúčenie rodiny je možné zamietnuť „na základe oprávnených dôvodov“[31], napríklad ak osoba, ktorá chce získať povolenie na to, aby sa k niekomu *pripojila* na území Únie, predstavuje hrozbu pre verejný poriadok.[32] Podľa tej istej smernice môže pojem „verejný poriadok“ zahŕňať aj odsúdenie za spáchanie závažného trestného činu.[33]

31. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je pri výklade ustanovenia práva Únie potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou.[34]

32. V tejto súvislosti treba uviesť, že článok 6 smernice 2003/86, ktorého výklad sa požaduje v prejednávaných veciach, patrí do kapitoly IV tejto smernice s názvom „Požiadavky na uplatnenie práva na zlúčenie rodiny“. Odsek 1 tohto článku upravuje prípady zamietnutia žiadosti o vstup a pobyt rodinného príslušníka a stanovuje, že členské štáty môžu takúto žiadosť zamietnuť z dôvodov verejného poriadku. Odsek 2 uvedeného článku upravuje prípady odobratia alebo odmietnutia obnoviť povolenie vydané na účely zlúčenia rodiny, pričom stanovuje, že členské štáty môžu tiež odobrať alebo odmietnuť obnoviť takéto povolenie z dôvodov verejného poriadku.[35] Tento odsek obsahuje aj dodatočné spresnenie, ktorým ukladá členským štátom povinnosť vziať pri výkone svojej rozhodovacej

29 Pozri rozsudok zo 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, bod 44).

30 Odôvodnenie 4 smernice 2003/86.

31 Odôvodnenie 14 smernice 2003/86.

32 Pozri odôvodnenie 14 smernice 2003/86.

33 Pozri odôvodnenie 14 smernice 2003/86.

34 Z rozsiahlej judikatúry pozri najmä rozsudky z 24. júna 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, bod 58), a zo 4. apríla 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, bod 30 a citovaná judikatúra).

35 Článok 6 ods. 2 prvý pododsek smernice 2003/86.

právomoci do úvahy „závažnosť alebo druh trestného činu proti verejnému poriadku“, ktorý spáchal rodinný príslušník, alebo hrozby *„pochádzajúce“* od osoby, ktorej sa týka odobratie povolenia alebo odmietnutie toto povolenie obnoviť.[36] Definíciu dôvodov verejného poriadku neobsahuje ani článok 6, ani preambula smernice 2003/86.

33. Zo znenia a štruktúry článku 6 smernice 2003/86 vyplýva, že normotvorca Únie mal v úmysle samostatne upraviť prípady zamietnutia vstupu a pobytu vo vzťahu k prípadom odobratia povolenia alebo odmietnutia obnoviť povolenie na pobyt z dôvodov vyplývajúcich z verejného poriadku. Z textu tohto článku však nevyplýva, že by bol jeden alebo druhý prípad podmienený existenciou individuálneho správania dotknutého jednotlivca, ktoré predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Použitie výrazu „pochádzajúce“ bez toho, aby bol určujúci, sa skôr odvoláva na potenciálne hrozby ako na hrozby preukázané.[37]

34. Z historického výkladu smernice 2003/86 vyplýva, že ak aj návrh smernice predpokladal výslovný odkaz na takéto správanie, nebolo to konečné rozhodnutie normotvorcu Únie.[38] V prípadoch uvedených v odseku 1, ani v prípadoch uvedených v odseku 2 článku 6 tejto smernice, normotvorca nemal v úmysle obmedziť dôvody verejného poriadku, na ktoré sa môžu odvolávať vnútroštátne orgány, na prípady, keď individuálne správanie dotknutého rodinného príslušníka predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti.

35. Je pravda, že pracovný dokument „Vzťah medzi ochranou vnútornej bezpečnosti a dodržiavaním záväzkov a nástrojov medzinárodnej ochrany“, ktorý predložila Komisia v roku 2000 krátko po tom, čo zverejnila svoje tri návrhy smerníc týkajúcich sa legálneho prisťahovalectva, uvádza skutočnosť, že každý z týchto návrhov, vrátane návrhu o práve na zlúčenie rodiny, obsahuje tzv. ustanovenie „verejného poriadku“, ktorého uplatnenie malo byť podľa prognóz Komisie založené výlučne na individuálnom správaní štátneho príslušníka tretej krajiny.[39] To však nemôže zakrývať skutočnosť, že neexistencia odkazu na takéto konanie v smernici 2003/86 je výsledkom úmyselného rozhodnutia normotvorcu Únie.

36. Usmernenie k uplatňovaniu smernice 2003/86, ktoré Komisia uverejnila na základe správy o vykonávaní uvedenej smernice,[40] zase uvádza, že „osoba, ktorá chce získať povolenie na zlúčenie rodiny, by nemala predstavovať hrozbu pre verejný poriadok“[41], pričom uznáva, že vymedzenie dôvodu verejného poriadku vo veľkej miere prináleží členským štátom so zreteľom na obmedzenia stanovené v judikatúre ESĽP a Súdneho dvora. Toto usmernenie však predpokladá, že sa tiež uplatní *mutatis mutandis* judikatúra týkajúca sa dôvodu verejného poriadku, ktorá sa vyvinula v súvislosti s výkladom smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorou sa mení nariadenie (EHS) č. 1612/68 a zrušujú smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS[42]. A práve z tejto

36 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

37 Dôvod, pre ktorý tento výraz nemôže byť určujúci je ten, že nie všetky jazykové verzie obsahujú túto nuansu, keďže článok 6 ods. 2 druhý pododsek smernice 2003/86 bez toho, aby išlo o úplný výpočet, odkazuje na „peligro que impliqua dicha persona“ (španielska jazyková verzia), „pericoli rappresentati da questa persona“ (talianska jazyková verzia), „het risico dat van die persoon uitgaat“ (holandská jazyková verzia) alebo na „dangers that are emanating from such person“ (anglická jazyková verzia).

38 Pozri na porovnanie článok 6 ods. 3 zmeneného návrhu smernice Rady o práve na zlúčenie rodiny [KOM(2002) 225 v konečnom znení (Ú. v. ES C 203 E, 2002, s. 136)] a článok 8 ods. 2 zmeneného návrhu smernice Rady o práve na zlúčenie rodiny [KOM(2000) 624 v konečnom znení] (Ú. v. ES C 62 E, 2001, s. 99).

39 Pozri bod 4.4 pracovného dokumentu Komisie KOM(2001) 743 v konečnom znení z 5. decembra 2001 s názvom „Vzťah medzi ochranou vnútornej bezpečnosti a dodržiavaním záväzkov a nástrojov medzinárodnej ochrany“.

40 V príslušnom poradí oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o usmernení k uplatňovaniu smernice 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny [COM(2014) 210 final z 3. apríla 2014] (ďalej len „usmernenie k uplatňovaniu smernice 2003/86“) a správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o uplatňovaní smernice 2003/86 [KOM(2008) 610 v konečnom znení z 8. októbra 2008].

41 Bod 4.1 usmernenia k uplatňovaniu smernice 2003/86.

42 Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46.

judikatúry vznikajú pochybnosti vnútroštátneho súdu, keďže pojem skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti bol najskôr rozvinutý v judikatúre Súdneho dvora vo vzťahu k občanom Únie a následne sa s určitými odchýlkami uplatnil aj na iné situácie upravené právom Únie, ktoré sa ale nevyhnutne netýkali jej občanov. Keďže analýza smernice 2003/86 neodhalila žiadne indície, ktoré by podporili požiadavku takejto hrozby, prejdem teraz k preskúmaniu judikatúry Súdneho dvora.

2. Požiadavka skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti v prípade podozrenia zo spáchania trestného činu alebo odsúdenia v trestnom konaní v judikatúre Súdneho dvora

a) Výklad judikatúry Súdneho dvora

37. Vo svojom rozsudku Bouchereau [43] Súdny dvor po prvýkrát rozhodol, že existenciu odsúdenia v trestnom konaní možno vziať od úvahy na účely obmedzenia voľného pohybu štátnych príslušníkov členských štátov z dôvodov verejného poriadku len vtedy, ak je z okolností, ktoré viedli k tomuto odsúdeniu, zrejmá „existencia individuálneho správania, ktoré predstavuje skutočnú hrozbu pre verejný poriadok“ [44]. Ďalej uvádza, že hoci „vo všeobecnosti konštatovanie hrozby takéhoto charakteru u dotknutého jednotlivca implikuje tendenciu, že bude pokračovať v budúcnosti v tomto správaní, môže sa stať, že samotné minulé správanie spĺňa podmienky takejto hrozby pre verejný poriadok“ [45], čo prináleží overiť vnútroštátnym súdom „s prihliadnutím na osobitné právne postavenie osôb podliehajúcich právu Spoločenstva a na základnú povahu zásady voľného pohybu osôb“ [46]. Ešte predtým Súdny dvor uviedol, že cieľom smernice, ktorej výklad mal poskytnúť a ktorá koordinovala vnútroštátne systémy týkajúce sa cudzineckej polície, bolo chrániť štátnych príslušníkov členských štátov „pred výkonom právomocí vyplývajúcich z výnimky týkajúcej sa obmedzení odôvodnených verejným poriadkom…, ktorý presahuje rámec nevyhnutnosti odôvodňujúcej výnimku zo základnej zásady voľného pohybu osôb“ [47].

38. Požiadavka založiť rozhodnutie, ktoré predstavuje výnimku zo základnej slobody, na individuálnom správaní dotknutého jednotlivca, ktoré predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti, sa tak pôvodne vyvinula v kontexte voľného pohybu osôb a viackrát zopakovala, [48] predtým ako bola kodifikovaná v smernici 2004/38. [49]

39. Pri viacerých príležitostiach však Súdny dvor rozšíril uplatňovanie tejto požiadavky na oblasti, ktoré nie sú priamo spojené alebo vôbec nesúvisia s voľným pohybom občanov Únie.

40. Súdny dvor tak vo svojom rozsudku Komisia/Španielsko [50] rozhodol, že členský štát porušil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tej istej smernice, ako smernica, ktorá bola predmetom výkladu v rozsudku Bouchereau [51], keď zamietol vstup na územie Únie len na základe skutočnosti, že o dotknutom štátnom príslušníkovi bol vykonaný záznam do Schengenského informačného systému (SIS). Súdny dvor po tom, čo pripomenul, že výhrada verejného poriadku je výnimkou zo základnej zásady voľného pohybu, ktorú treba vykladať reštriktívne a ktorú členské štáty nemôžu určovať

43 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

44 Rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 28). Takáto požiadavka už bola stanovená v rozsudku z 28. októbra 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137), a týkala sa rozhodnutia, ktoré obmedzovalo voľný pohyb talianskeho štátneho príslušníka vo Francúzsku z dôvodu jeho politickej a odborovej činnosti (pozri najmä bod 28 tohto rozsudku).

45 Rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 29).

46 Rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 30).

47 Rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 15).

48 Z rozsiahlej judikatúry pozri najmä rozsudok z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, bod 66).

49 Konkrétne pozri článok 27 ods. 2 smernice 2004/38.

50 Rozsudok z 31. januára 2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

51 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

jednostranne,[52] rozhodol, že odvolanie sa na pojem „verejného poriadku" vnútroštátnymi orgánmi vyžaduje „*v každom prípade* popri spoločenskom probléme, ktorý predstavuje každé porušenie zákona, existenciu skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti"[53]. Súdny dvor v tomto rozsudku uviedol tiež spojitosť medzi striktným výkladom pojmu „verejný poriadok" a ochranou práva občana Únie vo vzťahu k jej rodinnému životu.[54] Za týchto okolností možno štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je manželom občana Únie, zamietnuť vstup, len ak je záznam v SIS potvrdený informáciami umožňujúcimi konštatovať, že prítomnosť uvedeného štátneho príslušníka tretej krajiny predstavuje skutočné, aktuálne a dostatočne závažné ohrozenie základného záujmu spoločnosti.[55]

41. Okrem toho, pokiaľ ide o článok 7 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín bez legálneho pobytu[56], ktorý pre členské štáty stanovuje možnosť skrátiť lehotu na dobrovoľný odchod, ak dotknutá osoba predstavuje „riziko pre verejný poriadok", Súdny dvor rozhodol, že tento posledný uvedený pojem sa má posudzovať na individuálnom základe tak, že sa overí, či individuálne správanie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny predstavuje skutočné a existujúce riziko pre verejný poriadok.[57] Vylúčením akejkoľvek praxe, ktorá by vychádzala zo všeobecných úvah alebo akejkoľvek domnienky, Súdny dvor rozhodol, že *samotná* skutočnosť, že takýto štátny príslušník „je podozrivý zo spáchania činu, ktorý sa podľa vnútroštátneho práva potrestá ako trestný čin, alebo bol za takýto čin odsúdený, nemôže odôvodniť to, aby sa tento štátny príslušník považoval za riziko pre verejný poriadok v zmysle článku 7 ods. 4 smernice 2008/115"[58]. Členský štát však môže konštatovať existenciu rizika pre verejný poriadok v prípade odsúdenia v trestnom konaní, pokiaľ toto odsúdenie „*spolu s ďalšími okolnosťami* týkajúcimi sa situácie dotknutej osoby odôvodňuje také konštatovanie"[59]. Obdobne, samotné podozrenie, že takýto štátny príslušník spáchal zločin alebo prečin, môže „spolu s ďalšími skutočnosťami týkajúcimi sa osobitného prípadu"[60] stále viesť ku konštatovaniu rizika pre verejný poriadok v zmysle predmetného ustanovenia. Súdny dvor tak pripomenul, že členské štáty môžu v súlade so svojimi vnútroštátnymi potrebami v podstate voľne stanoviť požiadavky verejného poriadku.[61] Uplatnenie riešenia vyplývajúceho z rozsudku Bouchereau[62] sa v tejto súvislosti nezdá byť odôvodnené výnimkou z voľného pohybu občanov EÚ alebo z ich práva na zlúčenie rodiny, ale skutočnosťou, že táto smernica zavádza výnimku z povinnosti stanovenej s cieľom zabezpečiť dodržiavanie základných práv štátnych príslušníkov tretích krajín pri ich odsune z Únie.[63]

42. Súdny dvor vo svojom rozsudku N.[64] pripomenul svoju principiálnu judikatúru týkajúcu sa pojmu verejný poriadok, ktorá v každom prípade predpokladá popri porušení spoločenského poriadku, ktorým je porušenie zákona, existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti,[65] s cieľom uplatniť ju v kontexte smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre

52 Pozri rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 45).

53 Rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 46). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

54 Rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 47).

55 Rozsudok z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, EU:C:2006:74, bod 53. Pozri tiež bod 55).

56 Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98.

57 Rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 50).

58 Rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 50). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

59 Rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 51). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

60 Rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 52).

61 Pozri rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 52).

62 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

63 Pozri rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 48).

64 Rozsudok z 15. februára 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). V tejto veci bol odvolateľ vo veci samej medzi rokmi 1999 a 2015 dvadsaťjedenkrát odsúdený za trestné činy.

65 Pozri bod 65 rozsudku z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu [66]. Zaistenie alebo pokračovanie zaistenia žiadateľa o medzinárodnú ochranu z dôvodov vyplývajúcich z verejného poriadku je preto odôvodnené „len pod podmienkou, že jeho individuálne správanie predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti“ [67]. V tomto prípade chcel Súdny dvor vzhľadom na výnimočný charakter zaistenia, ktoré sa používa len ako krajné riešenie, [68] striktne obmedziť právomoc príslušných vnútroštátnych orgánov. [69]

43. Súdny dvor v rozsudku T. [70], v rámci ktorého mal poskytnúť výklad dôvodu verejného poriadku v kontexte smernice 2004/83/ES [71], po tom, čo uviedol, že táto smernica neobsahuje vymedzenie pojmu verejný poriadok, pripomenul výklad tohto pojmu, ktorý už poskytol v kontexte smernice 2004/38. Hoci tieto dve smernice sledujú odlišné ciele, Súdny dvor rozhodol, že judikatúra, ktorá sa vyvinula vo vzťahu k tejto poslednej uvedenej smernici, je relevantná aj v prejednávanej veci, keďže „rozsah ochrany, ktorú spoločnosť zamýšľa poskytnúť svojim základným záujmom, sa nemôže meniť v závislosti od právneho postavenia osoby, ktorá tieto záujmy porušuje“. Súdny dvor ďalej rozhodol, že pokiaľ vnútroštátny orgán zamýšľa zbaviť utečenca povolenia na pobyt z dôvodov spojených s verejným poriadkom, nemôže vychádzať len zo samotnej okolnosti jeho podpory teroristickej organizácie, pretože v takom prípade uvedený orgán neuskutočňuje „individuálne posúdenie konkrétnych skutočností“ [72].

b) Záver analýzy

44. Ak by som sa mal v tomto štádiu pokúsiť o systematizáciu judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa dôvodov verejného poriadku, bolo by možné tvrdiť, že Súdny dvor zovšeobecnil riešenie vyplývajúce z rozsudku Bouchereau [73] s cieľom poskytnúť jednotný výklad dôvodov verejného poriadku, na ktoré sa možno odvolať pri uplatňovaní výnimky zo základnej slobody alebo práva. V dôsledku toho by mal pojem „verejného poriadku“ v každom prípade vyžadovať existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti, založenej na individuálnom správaní dotknutého jednotlivca.

45. Takéto konštatovanie však považujem za trochu unáhlené.

46. Predovšetkým vzniká otázka, či je možné zosúladiť takéto zovšeobecnenie požiadavky skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti s iným opakujúcim sa prvkom v judikatúre Súdneho dvora, podľa ktorého zrejme členské štáty nemôžu jednostranne vymedziť dôvody verejného poriadku, ale môžu v súlade s vnútroštátnymi potrebami voľne stanoviť požiadavky verejného poriadku. [74]

66 Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96. Najmä rozsudok z 15. februára 2016, N (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), ktorý sa vzťahoval na článok 8 ods. 3 prvý pododsek písm. e) smernice 2013/33.

67 Rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 67).

68 Pozri rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 63).

69 Pozri rozsudok z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 64).

70 Rozsudok z 24. júna 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

71 Smernica Rady z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, 2004, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

72 Rozsudok z 24. júna 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, bod 89).

73 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

74 Pozri najmä rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 48).

47. Takéto zistenie by následne narážalo na iný smer judikatúry obsiahnutý v rozsudku Fahimian [75]. V tomto rozsudku sa skúmalo, či môže členský štát zamietnuť vstup iránskej štátnej príslušníčke, ktorá požadovala udelenie víz na účely štúdia [76] v Nemecku, z dôvodov verejnej bezpečnosti bez toho, aby svoje rozhodnutie nevyhnutne založil na individuálnom správaní dotknutej osoby a na skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozbe ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov dotknutej spoločnosti, ktorú malo toto správanie predstavovať. V tomto prípade však Súdny dvor výslovne vylúčil uplatnenie riešenia z rozsudku Bouchereau [77] z dvoch podstatných dôvodov: po prvé, pretože v jednom z odôvodnení predmetnej smernice sa predpokladá, že hrozba môže byť len potenciálna, [78] a po druhé, pretože preskúmanie osobnej situácie žiadateľa o vízum zahŕňa komplexné hodnotenie zo strany vnútroštátnych orgánov a v rámci hodnotenia relevantných skutočností preto majú tieto orgány disponovať širokou mierou voľnej úvahy. [79]

48. Generálny advokát Szpunar vo svojich návrhoch vo veci Fahimian [80] uviedol, že kontext v tejto veci je „jednoducho iný než v prípade vnútorného trhu“ a že „z osobitného kontextu práva Únie v oblasti prisťahovalectva vyplýva, že štátny príslušník tretej krajiny nepodlieha tým istým výhodám ako štátny príslušník členského štátu, teda občan Únie“ [81].

49. V skutočnosti existujú dve možnosti. Po prvé možno vykresliť dôvody verejného poriadku ako sústredené kruhy, ktorých epicentrum je občan Únie. Čím väčšia je vzdialenosť od tohto centra a od základného postavenia priznaného občanovi Únie, tým väčšia je miera voľnej úvahy ponechaná členským štátom pri posudzovaní dôvodu verejného poriadku.

50. Alebo po druhé sa bude považovať miera voľnej úvahy členských štátov za obmedzenú, pokiaľ sa použije v kontexte obmedzenia základného práva, akým je v prejednávanej veci právo viesť rodinný život zaručené článkom 7 Charty a článkom 8 EDĽP. V tomto prípade by tak právo Únie osobitne nechránilo základné postavenie občana Únie, ale nositeľov práva na rešpektovanie rodinného života, ktoré sa neobmedzuje len na občanov Únie.

51. Podobne ako generálny advokát Szpunar sa však domnievam, že treba zohľadniť odlišnosť kontextu v prejednávaných veciach v porovnaní s kontextom, ktorý viedol k rozsudku Bouchereau [82]. Táto odlišnosť, ktorá vyplýva najmä z právneho základu smernice 2003/86 uvedeného vyššie, [83] a zo skutočnosti, že v texte článku 6 uvedenej smernice sa výslovne neodkazuje [84] na takúto požiadavku, čo je výsledkom, ako už bolo povedané, jasnej vôle normotvorcu Únie, podľa mňa teda bráni prebratiu riešenia z rozsudku Bouchereau [85] v rámci vecí, ktoré boli aktuálne predložené Súdnemu dvoru na preskúmanie.

52. Pokiaľ by sa nevyžadovalo odôvodnenie založené na individuálnom správaní štátneho príslušníka tretej krajiny, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti, som presvedčený, že voľnú úvahu vnútroštátnych orgánov možno obmedziť aj inak za predpokladu, že sa vylúči akákoľvek svojvôľa a zaručí výkon základných práv štátnych príslušníkov tretích krajín.

75 Rozsudok zo 4. apríla 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

76 Žiadosť o vízum bola založená na smernici Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby (Ú. v. EÚ L 375, 2004, s. 12).

77 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

78 Pozri rozsudok zo 4. apríla 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, bod 40).

79 Pozri rozsudok zo 4. apríla 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, body 41 a 42).

80 Rozsudok zo 4. apríla 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

81 Bod 59 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908). Pozri obdobne bod 119 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe v spojených veciach K. a H. (C-331/16 a C-366/16, EU:C:2017:973).

82 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

83 Pozri bod 29 vyššie.

84 Na rozdiel od smernice 2004/38.

85 Rozsudok z 27. októbra 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

3. Obmedzenie voľnej úvahy členských štátov

53. Podľa môjho názoru toto obmedzenie dostatočným spôsobom vyplýva z nasledujúcich skutočností.

54. Po prvé, pokiaľ ide o smernicu 2003/86, Súdny dvor už rozhodol, že zlúčenie rodiny zahŕňa založenie rodiny, ako aj zachovanie rodinnej jednotky.[86] Zlúčenie rodiny je všeobecné pravidlo, takže použitie miery voľnej úvahy zo strany členských štátov na prípadné odchýlenie sa od toho pravidla nesmie viesť k narušeniu cieľa smernice 2003/86, ktorým je podporovať zlúčenie rodiny, ako aj jej potrebného účinku.[87]

55. Po druhé, ako som už uviedol vyššie, smernica 2003/86 rešpektuje článok 8 EDĽP, ktorému zodpovedá článok 7 Charty.[88] Súdny dvor rozhodol, že na to, aby rozhodnutia zmluvných členských štátov rešpektovali článok 8 EDĽP, musia „byť nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, t. j. odôvodnené nevyhnutnou spoločenskou potrebou a v primeranom pomere k legitímnemu cieľu, ktorý sa má dosiahnuť“[89]. ESĽP sa teda uisťuje, že predmetné rozhodnutia rešpektujú „spravodlivú rovnováhu medzi existujúcimi záujmami, t. j. na jednej strane právom dotknutej osoby na rešpektovanie jej rodinného života a na druhej strane ochranou verejného poriadku a predchádzaním páchaniu trestnej činnosti“[90]. Na tento účel vymedzil „hlavné zásady na preskúmanie nevyhnutnosti takéhoto opatrenia v demokratickej spoločnosti“[91]. ESĽP tak zohľadňuje osobitnú situáciu jednotlivca, ktorého sa týka napadnuté rozhodnutie, a najmä „povahu a závažnosť spáchaného trestného činu…, dĺžku jeho pobytu v krajine, z ktorej má byť vyhostený, obdobie, ktoré uplynulo od spáchania trestného činu, ako aj správanie dotknutej osoby počas tohto obdobia, štátnu príslušnosť rôznych dotknutých osôb, rodinnú situáciu… napríklad trvanie manželstva a iné faktory, ktoré svedčia o reálnom rodinnom živote páru, či bol manžel/manželka informovaný o trestnom čine na začiatku rodinného vzťahu, narodenie manželských detí a prípadne ich vek“[92]. K tomu sa pridáva aj preskúmanie „závažnosti ťažkostí, ktoré hrozia manželovi/manželke v krajine pôvodu svojho manžela alebo manželky“[93].

56. Po tretie článok 6 ods. 2 druhý pododsek smernice 2003/86 vyžaduje, aby členské štáty pri odobratí povolenia na pobyt alebo odmietnutí obnoviť toto povolenie z dôvodov spojených s verejným poriadkom zohľadnili „závažnosť alebo druh trestného činu proti verejnému poriadku…, ktorý spáchal rodinný príslušník, alebo hrozby pochádzajúce od takejto osoby“. Účastníci tohto konania majú odlišné názory na to, či je tento pododsek záväzný len v prípade rozhodnutia prijatého na základe článku 6 ods. 2 tejto smernice alebo aj v prípade rozhodnutia prijatého na základe článku 6 ods. 1 uvedenej smernice, t. j. zamietnutia žiadosti o vstup. So zreteľom na štruktúru článku 6 ods. 2 tej istej smernice možno predpokladať, že dodržanie druhého pododseku je záväzné len v prípade rozhodnutia týkajúceho sa rodinného príslušníka, ktorý sa už nachádza na území Únie. Keďže sa však smernica

86 Pozri rozsudok zo 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, bod 62).

87 Pozri rozsudok zo 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, bod 43). Pozri aj rozsudok z 9. júla 2015, K a A (C-153/14, EU:C:2015:453, bod 50).

88 Pozri vysvetlenia k článku 7 Charty (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 2).

89 Rozsudok Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 46 a citovaná judikatúra).

90 Rozsudok Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 47).

91 Rozsudok Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48).

92 Rozsudok ESĽP, 2. augusta 2001, Boultif v. Švajčiarsko (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Pozri tiež rozsudok ESĽP, 18. októbra 2006, Üner v. Holandsko (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57). Kritériá určené ESĽP boli nedávno zopakované: pozri rozsudok ESĽP, 9. apríla 2019, I.M. v. Švajčiarsko (CE:ECHR:2019:0409JUD002388716, § 69 a 70).

93 Rozsudok ESĽP, 2. augusta 2001, Boultif v. Švajčiarsko (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Pozri tiež rozsudok ESĽP, 18. októbra 2006, Üner v. Holandsko (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57).

2003/86 má vykonávať v súlade s článkom 8 EDĽP tak, ako ho vykladá ESĽP,[94] a tento článok konkrétne vyžaduje, aby sa takéto skutočnosti zohľadnili nielen v prípadoch odobratia povolenia na pobyt alebo odmietnutia obnoviť takéto povolenie,[95] zdá sa, že budú relevantné aj pri rozhodovaní o žiadosti o povolenie na pobyt pre vstup na územie Únie na účely zlúčenia rodiny.

57. Po štvrté, článok 17 smernice 2003/86 stanovuje, že v prípade zamietnutia žiadosti o povolenie na pobyt, odobratia alebo odmietnutia obnoviť takéto povolenie, teda vo všetkých prípadoch uvedených v článku 6 tejto smernice, ako aj v prípade odsunu garanta alebo jeho rodinných príslušníkov, „členské štáty náležito zohľadnia charakter a pevnosť rodinných vzťahov osoby a trvanie jej pobytu v členskom štáte a existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou jej pôvodu“.

58. Po piate Súdny dvor už rozhodol, že členské štáty pri vykonávaní smernice 2003/86 a najmä pri uplatnení miery voľnej úvahy, ktorú im táto smernica ponecháva, musia dodržiavať zásadu proporcionality.[96]

4. Uplatnenie v prejednávaných veciach

59. Zo všetkých vyššie uvedených úvah vyplýva, že článok 6 smernice 2003/86 vyžaduje, aby vnútroštátne orgány posudzovali každú individuálnu situáciu v závislosti od okolnosti, ktoré ju charakterizujú. Vzhľadom na to, že rozhodnutie prijaté na tomto základe má vplyv na právo na zlúčenie rodiny a s cieľom zachovať potrebný účinok tejto smernice, akákoľvek rozhodovacia prax, ktorá by v skutočnosti viedla k systematickým zamietnutiam založeným na všeobecných úvahách, a teda bez vzťahu k individuálnej situácii, ktorá sa má preskúmať, alebo na domnienkach, by bola v rozpore s týmto ustanovením.

60. Zostáva teda overiť, či so zreteľom na tieto úvahy môže byť prax holandských orgánov, ktoré sú pri prijímaní rozhodnutia viazané hodnotiacim rámcom vymedzeným vnútroštátnym právom, v súlade s týmito požiadavkami. Ak táto úloha v prvom rade prináleží vnútroštátnemu súdu, je už teraz možné poskytnúť mu nasledujúce prvky analýzy.

61. Pokiaľ ide o prípad G.S., jemu povolenie na pobyt ako rodinného príslušníka, ktorý sa už nachádza na území Únie, mohli holandské orgány odobrať z dôvodov vyplývajúcich z verejného poriadku, pretože predstavoval riziko pre verejný poriadok. Na tento účel použili tieto orgány tzv. pohyblivú stupnicu, na základe ktorej možno určiť, či po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia v trestnom konaní je možné zvážiť odobratie povolenia. Táto stupnica porovnáva prísnosť trestu s dĺžkou trvania pobytu. Inými slovami, čím dlhšie a pravidelnejšie sa zdržiava štátny príslušník tretej krajiny v Holandsku, tým lepšie je chránený pred rozhodnutím o odobratí povolenia. Podľa holandskej vlády k celkovému posúdeniu dochádza len v prípadoch, keď sa dosiahne jedna z uvedených prahových hodnôt, aby sa zistilo, či je potrebné odobrať povolenie na pobyt, takže nedochádza k automatickej súvislosti medzi uložením trestu, ktorého dĺžka by sa ukázala ako významná v súvislosti s dĺžkou pobytu v Holandsku, a odobratím povolenia. Existujú tri rôzne pohyblivé stupnice, konkrétne jedna pre menej závažné trestné činy (s trestom odňatia slobody na menej ako šesť rokov), ďalšia pre závažné trestné činy (s trestom odňatia slobody na viac ako šesť rokov) a posledná pre opakovanú trestnú činnosť. V prípade pobytu dlhšieho ako desať rokov sa povolenie na pobyt odoberie len v prípade mimoriadne závažného trestného činu. V prípade G.S. bolo možné uvažovať o odobratí povolenia len v prípade právoplatného odsúdenia na trest odňatia slobody na minimálne tri roky a pobytu v Holandsku s dĺžkou trvania tri alebo viac rokov. Holandská vláda zdôrazňuje, že aj za takýchto okolností nie je odobratie povolenia automatické a pohyblivé stupnice sa používajú len na určenie prípadov, v ktorých

94 Rozsudok zo 4. marca 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, bod 44).

95 Pokiaľ ide o uplatňovanie kritérií stanovených v rozsudkoch Boultif a Üner na rozhodnutie, ktorým sa zamieta žiadosť o povolenie na pobyt, pozri rozsudok ESĽP, 1. marca 2018, Ejimson v. Nemecko (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, § 56 a 57).

96 Pozri rozsudok z 9. júla 2015, K a A (C-153/14, EU:C:2015:453, bod 51).

je možné odobrať povolenie, bez toho, aby zbavili vnútroštátne orgány ich povinnosti následne zvážiť pred prijatím rozhodnutia existujúce záujmy vrátane posúdenia kritérií, ktoré ESĽP vydal vo vzťahu k článku 8 EDĽP. Vnútroštátnemu súdu prináleží, aby sa uistil o neexistencii tejto automatickosti a o tom, že rozhodnutie o odobratí povolenia na pobyt je skutočne odôvodnené na základe skutočností a okolností, ktoré sú špecifické pre prejednávanú vec. S výhradou tohto overenia sa zdá, že článok 6 ods. 2 smernice 2003/86 v spojení s článkom 17 tej istej smernice nebráni hodnotiacemu rámcu vymedzenému v holandských právnych predpisoch s cieľom usmerniť vnútroštátne orgány pri prijímaní ich rozhodnutia.

62. Pokiaľ ide o V.G., z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že zamietnutie udeliť mu povolenie na pobyt bolo založené na skutočnosti, že predstavoval riziko pre holandský verejný poriadok. Holandské orgány pri zamietnutí vychádzali z odsúdení V. G. na trest povinnej práce v roku 2010 a pokuty v rokoch 2000, 2008 a 2009. Hoci žiadosť o povolenie na pobyt na účely zlúčenia rodiny nemožno v zásade zamietnuť, ak uplynulo päť rokov od dátumu spáchania posledného zločinu alebo prečinu, vnútroštátny súd uvádza, že toto pravidlo sa na V. G. neuplatní, pretože bol opakovane súdne trestaný. Ak by však samotné zistenie opakovaného odsúdenia malo postačovať na automatické zamietnutie žiadosti o vstup od štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je členom rodiny iného štátneho príslušníka tretej krajiny[97] nachádzajúceho sa už na území Únie, bolo by potrebné konštatovať, že takéto pravidlo je v rozpore s článkom 6 ods. 1 smernice 2003/86 v spojení s článkom 17 tejto smernice.[98] Ak sa v konečnom dôsledku ukáže, že zamietnutie takejto žiadosti z uvedených dôvodov nebolo automatické, ako tvrdí holandská vláda, o čom sa vnútroštátny súd bude musieť uistiť, keďže holandské orgány by boli ešte povinné zvážiť existujúce záujmy, t. j. ochranu verejného poriadku spolu s právom na rešpektovanie rodinného života, s prihliadnutím na kritériá uvedené v judikatúre ESĽP a pripomenuté vyššie, a posúdiť každý prípad podľa konkrétnych skutočností a okolností, ktoré sú orgánom známe,[99] potom by takáto rozhodovacia prax bola v súlade s týmito ustanoveniami.

V. Návrh

63. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položila Raad van State (Štátna rada, Holandsko), takto:

1. Súdny dvor má na základe článku 267 ZFEÚ právomoc podať výklad článku 6 smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny v situácii, o akú ide vo veci samej, v ktorej má vnútroštátny súd rozhodnúť o zamietnutí žiadosti o vstup a pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie, ktorý nevyužil svoje právo na voľný pohyb, pokiaľ bolo toto ustanovenie vnútroštátnym právom vyhlásené za priamo a bezpodmienečne uplatniteľné na takéto situácie.

2. Článok 6 ods. 2 smernice 2003/86 v spojení s článkom 17 tejto smernice nebráni vnútroštátnej praxi, na základe ktorej bolo voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, držiteľovi povolenia na pobyt na účely zlúčenia rodiny s iným štátnym príslušníkom tretej krajiny nachádzajúcim sa na území Únie, ktorý bol odsúdený na trest odňatia slobody, prijaté rozhodnutie o odobratí jeho povolenia na pobyt alebo odmietnutí obnoviť toto povolenie z dôvodov verejného poriadku, pokiaľ je individuálne posúdenie vnútroštátnych orgánov založené nielen na závažnosti spáchaného trestného činu a uloženého trestu, ktorá musí byť daná do súvislosti s dĺžkou trvania pobytu na území dotknutého členského štátu, ale aj na zvážení existujúcich záujmov. Na tento účel musia

97 Alebo štátneho príslušníka daného štátu, ako v prejednávanom prípade.

98 Ak by malo ísť o prax vnútroštátnych orgánov, nebola by v celom rozsahu dodržaná judikatúra ESĽP, podľa ktorej sa musí zohľadniť obdobie, ktoré uplynulo od spáchania trestného činu a správanie dotknutej osoby počas tohto obdobia.

99 V prípade žiadosti o prvý vstup môžu byť totiž informácie, ktoré majú vnútroštátne orgány k dispozícii na posúdenie konkrétneho prípadu, obmedzenejšie.

uvedené orgány náležite zohľadniť všetky relevantné okolnosti a najmä charakter a pevnosť rodinných vzťahov, ako aj existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou pôvodu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorému majú v úmysle odobrať alebo odmietnuť obnoviť jeho povolenie na pobyt. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či je prax vnútroštátnych orgánov v súlade s týmito požiadavkami.

3. Článok 6 ods. 1 smernice 2003/86 v spojení s článkom 17 tejto smernice nebráni vnútroštátnej praxi, na základe ktorej bolo voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, členovi rodiny iného štátneho príslušníka tretej krajiny nachádzajúceho sa na území Únie, ktorý sa chce k nemu pripojiť z titulu zlúčenia rodiny a ktorý bol viackrát odsúdený v trestnom konaní ako opakovane trestaný, prijaté rozhodnutie o odmietnutí udeliť povolenie na pobyt, pokiaľ je individuálne posúdenie vnútroštátnych orgánov založené nielen na trestnej minulosti žiadateľa, ale aj na zvážení existujúcich záujmov. Na tento účel musia uvedené orgány náležite zohľadniť všetky relevantné okolnosti, ktoré majú k dispozícii, a najmä charakter a pevnosť rodinných vzťahov, ako aj existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou pôvodu. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či je prax vnútroštátnych orgánov v súlade s týmito požiadavkami.